

## Rozdział 6. Zakończenie: wnioski dla Polski

Rychle już członkostwo Polski w UE, podobnie jak wcześniejsze przystąpienie Irlandii czy Hiszpanii do Wspólnot Europejskich, powinno przynieść polskiemu państwu i społeczeństwu wiele korzyści. Ilekroć do Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej przystępowały państwa biedniejsze i wymagające uwzględnienia specyfiki ich rozwoju gospodarczego w stosunkowo krótkim okresie, osiągały coraz wyższy poziom zamożności i rozwoju społeczno-gospodarczego. Wszystko to – dzięki wpisanej do preambuły Traktatów Rzymskich zasadzie solidarności, znajdującej swój wyraz w dążeniu do wyrównywania dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów.

Dla przystępujących państw członkostwo we wspólnotach okazało się być niepowtarzalną szansą na gospodarcze i polityczne otwarcie, na uzyskanie pomocy finansowej, dostęp do nowoczesnych technologii, czyli do tego, do czego dążyć powinna Polska. Oczywiście członkostwo w Unii Europejskiej nie jest i nie będzie lekarstwem „na całe zło”. Należy pamiętać, iż o sukcesie zawsze decyduje przygotowanie do wykorzystania pomocy finansowej oraz umiejętność wykorzystywania szans oraz zdolności przystosowawczych do wymogów stawianych przez Unię. Bez wątpienia jednak analiza doświadczenia wszystkich dotychczasowych członków Unii, swoisty bilans kosztów i korzyści, dowodzi, że lepiej być w Unii niż poza nią.

Członkostwo stwarza szansę rozwoju gospodarczego, wykorzystanie której jest jedyną poważną gwarancją stopniowego zbliżenia poziomu cywilizacyjnego i ekonomicznego Polski do parametrów zachodnioeuropejskich.

Potrzeby zbliżenia poziomów gospodarek mniej zaawansowanych do standardów państw produkujących pod ekonomicznymi i cywilizacyjnymi względami wymagają nieustannego poszukiwania rozwiązań mogących przyspieszyć proces pokonywania międzynarodowych rozpiętości ekonomicznych. Odnosi się to również do Polski. W dążeniach tych uwzględnia się okoliczności zewnętrzne – wyjątkowo wręcz obecnie korzystne dla Polski – w ostatniej jednak instancji najczęściej zależy od skuteczności przeobrażeń wewnętrznych. Dlatego strategia i taktyka zbliżania polskiej gospodarki do UE zdeterminowana jest ogółem uwarunkowań krajowych (nie tylko ekonomicznych, ale także społeczno-politycznych), koniecznością liczenia się z różnorodnością oczekiwań społecznych i grup interesów, wieloma sprzecznościami pomiędzy celami krótkoterminowymi a długofalowymi<sup>1)</sup>. Dokonane wybory muszą być konsekwentnie przestrzegane. Praktyka polskiej polityki gospodarczej nie w pełni zdaje się potwierdzać te, jakże oczywiste prawdy. Nie jest wyjątkiem także polityka harmonizacji energetyki polskiej z unijną, wiele zrobiono ale i wiele zaprzepaszczone szans równoległego odnoszenia korzyści – z integracji z coraz bardziej dojrzałym rynkiem konkurencyjnym energii – zarówno przez odbiorców, jak i dostawców. Ci ostatni, jak się wydaje, przecenili swoje zdolności strategicznego widzenia swoich interesów. Dlatego istotne są wszystkie okazje do konfrontowania polskiej rzeczywistości z tą, do której zmierzamy.

---

<sup>1</sup> Długofalowe cele dotyczące integracji m.in. sektora energetycznego z UE zostały określone w *Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w UE, 2001* (dostępny m.in. na stronie [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)). Informacje na temat strategii i taktyki zbliżeniowej gospodarki polskiej można znaleźć również w następujących pozycjach: *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, pod red. G. Wojtkowskiej-Łodej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003 i J. Fiszer, *Unia Europejska a Polska. Dziś i jutro*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.

## 6.1. Do jakiego europejskiego rynku zmierzamy?

Wnioski z doświadczeń krajów, które proces przekształceń systemowych i strukturalnych w energetyce mają bardziej zaawansowany niż Polska, są wielorakie i o zróżnicowanym ciężarze gatunkowym, stanowiąc jednocześnie swoistą naukę, inspirację i rekomendacje dla krajów podążających ich tropem.

Przede wszystkim, i to jest nauka podstawowa i pierwotna, zasadniczą przyczyną sprawczą zmian polegających na demonopolizacji i zmierzających do urynkowania sektorów energetycznych było zastosowanie tzw. unbundling'u. Rozdzielenie zakresów działalności energetycznej umożliwiło przejrzystość kosztową i cenową, eksponując zarazem obszary podatne na działanie konkurencji.

Druga istotna nauka, to prawna liberalizacja dostępu do sieci energetycznych. Nawet niepełne korzystanie z prawa dostępu stron trzecich do sieci (TPA) przez odbiorców wymusza spadek cen energii. Tak było w Wielkiej Brytanii, w krajach skandynawskich czy w Niemczech. Na wolnym rynku i przy nadwyżce mocy zainstalowanej ceny energii elektrycznej i gazu zbliżają się do poziomu kosztów najbardziej efektywnych wytwórców.

Trzecia nauka, wypływająca z doświadczeń krajów Unii Europejskiej, wiąże się z pytaniem: kto ma szansę na największy sukces rynkowy? Jakie firmy, jak skonfigurowane, o jakiej strukturze własności? Obserwacja europejskiego rynku energii upoważnia do nieco przewrotnej konstatacji. Nie jest ważne kto jaki jest, bowiem znacznie ważniejsze jest jego zachowanie na rynku. Generalnie można odpowiedzieć tak: największe szanse na sukces rynkowy mają te firmy, które najszybciej akceptują zmiany i lepiej przystosowują się do wymagań konkurencji.

Jesteśmy świadkami postępującej internalizacji rynków wewnętrznych, rosnące w siłę narodowe firmy energetyczne przekraczają granice państw szybciej niż fizycznie czyni to energia.

Kolejny wniosek dotyczy rozszerzania zakresu działalności przedsiębiorstw energetycznych. Powstają bowiem przedsiębiorstwa multimedialne, które dostarczają kompleksowo nie tylko energię elektryczną, gaz, ale także wodę i świadczą usługi komunikacyjne. Choć na dziś jest to w dużej części dywersyfikacja działalności na różnych rynkach, a nie w skali rynku lokalnego, to jednak wydaje się, że taka przyszłość nas czeka.

I ostatnia obserwacja: prywatyzacja jako narzędzie przyspieszania procesów liberalizacji, pozyskania kapitału po efektywnym koszcie i dające szansę na wdrożenie nowoczesnych metod zarządzania. Jak wiele w tym zakresie mamy do zrobienia, łatwo sobie na to pytanie odpowiedzieć, obserwując proces prywatyzacji polskiej energetyki.

Po wstąpieniu Polski do UE trzeba być również przygotowanym na znaczne obostrzenia w dziedzinie ochrony środowiska, co może skutkować upadkiem wielu naszych wytwórców. Kolejne wyzwanie to wejście na polski rynek producentów dotychczas mniej lub wcale zaangażowanych w prywatyzację naszej energetyki. Znacznie przybędzie też konkurencji w usługach dla energetyki. Generalnie przedsiębiorstwa energetyczne mające siedzibę na terenie Polski spotkają się z konkurencją przedsiębiorstw z całego obszaru UE – jedyną barierą ograniczenia tej rywalizacji będzie bariera zdolności przesyłowych, której waga będzie chyba bardzo szybko malała.

**Konkluzja podstawowa:** tworzący się, będący co prawda jeszcze w załazku (świadczą o tym np. wielkości handlu międzynarodowego energią) unijny rynek energii, jest ciągle eklektycznym zlepkiem krajowych systemów elektroenergetycznych i gazowych<sup>2)</sup>, globalizujących się firm oraz mocno zróżnicowanych krajowych systemów regulacyjnych, które jednak łączą pewne reguły wynikające z dyrektyw energetycznych. Stosowanie ich ma do-

<sup>2</sup> Więcej informacji w artykułach: J. Biedrzycki, M. Kozak, *Stan i przyszłość elektroenergetyki w UE, wnioski dla Polski* oraz A. Sanderski, P. Seklecki, *Stan i przyszłość sektora gazowego w UE, wnioski dla Polski*, Biuletyn URE nr 6/2003.

prowadzić do zdecydowanej konkurencji, przy zachowaniu bezpieczeństwa dostaw<sup>3)</sup>. Te zasadnicze elementy wspólnotowych przepisów z obszaru *energia* dotyczą właśnie zasad dostępu do unijnego rynku gazu i energii elektrycznej, przejrzystości cen, warunków tranzytu gazu, współdziałania w zakresie rozwoju transeuropejskich sieci energetycznych, utrzymywania obowiązkowych zapasów paliw płynnych, jak również zasad pomocy publicznej i energetycznej efektywności urządzeń.

## 6.2. Unia Europejska a regulator

Organ regulacyjny w osobie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki powołany został w celu wdrożenia i nadzorowania procesu liberalizacji rynków energii<sup>4)</sup>. Jego powołanie łączy się ściśle z tworzeniem europejskiego, konkurencyjnego rynku energii – dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, poprawy konkurencyjności gospodarki oraz ochrony środowiska przed negatywnymi skutkami oddziaływania procesów energetycznych. Postęp w tym zakresie, w coraz większej ilości państw członkowskich pokazuje, że właściwy system regulacyjny jest nieodzowny i zarazem jest wskazówką dla krajów aspirujących do Unii Europejskiej.

Należy podkreślić, że ogólne cele, zasady i środki przyjęte przez rząd polski w celu reformowania sektora energetycznego były całkowicie zgodne z wysiłkami podejmowanymi od początku lat 90. XX wieku przez Unię Europejską w celu stworzenia ogólnoeuropejskiego rynku energii elektrycznej i gazu. Reforma wynikała z konieczności modernizacji i rozwoju działalności przedsiębiorstw, które przez wiele lat podlegały centralnemu sterowaniu, oraz podążania za inicjatywami podejmowanymi przez państwa Europy Zachodniej. Ta ostatnia okoliczność stała się szczególnie istotnym powodem z chwilą opowiedzenia się przez Polskę za integracją ze zjednoczoną Europą i podjęcia stosownych starań<sup>5)</sup>.

Zasadniczym kierunkiem transformacyjnym energetyki było wprowadzenie ekonomicznych mechanizmów funkcjonowania, tj. zarówno rynku, który wymuszałby obniżenie kosztów działalności energetycznej, jak i nowej, zróżnicowanej struktury własności, tak, by energetyka efektywniej służyła gospodarce i społeczeństwu. Sprzyjać miała temu demonopolizacja i prywatyzacja. Rzecz szła, najogólniej mówiąc o to, aby dzięki tym zmianom koszt wytworzenia energii i jej dostawy nie był barierą wzrostu gospodarczego i by ułatwiał polskim firmom sprostanie międzynarodowej konkurencji. Jednocześnie chodziło o to, aby dla polskich gospodarstw domowych cena płacona za energię i jej dostawę nie była barierą podnoszenia standardu życia. Celem reform było zatem relatywne obniżenie płatności odbiorcy końcowego i polepszenie jego obsługi. Dlatego, analogicznie do zmian w innych sferach gospodarki, uważano, że podstawowym środkiem dla realizacji tego celu ma być konkurencyjny

<sup>3</sup> Wszystko po to, aby ubiegać takie awarie energetyczne, jakie miały miejsce w Kalifornii, Nowym Jorku, Londynie, i ostatnio we Włoszech.

<sup>4</sup> Ramy regulacyjne dla polskiego sektora energii określone zostały w ustawie – Prawo energetyczne, która tworzona była ze szczególnym uwzględnieniem zgodności z prawem Unii Europejskiej, m.in. z Dyrektywą 96/92/WE w sprawie jednolitych zasad rynku energii elektrycznej. Utworzenie organu regulacyjnego sprzyjać miało m.in. ujednoczeniu rozwiązań w dziedzinie regulowania energetyki, przyjęciu odpowiednich w tym zakresie standardów UE i tym samym ułatwieniu przedsiębiorstwom energetycznym stosownych przeobrażeń strukturalno-systemowych. Ustawę uchwalono 10 kwietnia 1997 r. Pod jej „rządami” znajduje się niemal cały, szeroko rozumiany, sektor energetyczny. 1 stycznia 2003 r. weszła w życie nowelizacja ustawy, której celem była dalsza harmonizacja polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej, w tym z przepisami Dyrektywy 98/30/WE z 1998 r. w sprawie jednolitych zasad rynku gazu.

<sup>5</sup> Art. 78 *Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony*, sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r., opublikowany w Dzienniku Ustaw z 27 stycznia 1994 r. dotyczy energetyki i już w jego pkt. 1 UE *expressis verbis* przesądza, że podstawą racjonalizacji gospodarki energetycznej mają być zasady gospodarki rynkowej.

rynek energii<sup>6)</sup>. Rynkowe podejście do funkcjonowania sektora energetycznego oraz zmiany struktury własnościowej przedsiębiorstw, stwarzać miały szansę na zasadniczą poprawę efektywności jego działania.

Mimo, że wydawało się, iż zarówno rząd polski, jak i Komisja Europejska, były bardzo zdeterminowane do liberalizacji sektora energetycznego, wprowadzenie programu reform okazało się niezwykle złożonym i czasochłonnym przedsięwzięciem<sup>7)</sup>, które wciąż nie jest zakończone.

Niemniej jednak uczyniono wiele we wdrożeniu instrumentów regulacyjnych służących dostosowaniu warunków funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych do rynku, co ilustrują poniższe rozważania.

### ***Dostęp do rynku***<sup>8)</sup>

Z dwóch rozwiązań wprowadzania nowych mocy wytwórczych przewidzianych dyrektywą Unii Europejskiej – autoryzacji i konkursu ofert, Polska wybrała to pierwsze i co warto podkreślić – stosuje się je do wszystkich rodzajów działalności podlegających koncesjonowaniu. Pozwala to nie tylko na kontrolowanie wejścia na rynek energetyczny i określania indywidualnych warunków działalności koncesjonowanego podmiotu, ale także na monitorowanie zachowania koncesjonariusza poprzez możliwość cofnięcia koncesji, jak również regulowanie cen energii elektrycznej i gazu.

### ***Dostęp do sieci przesyłowych***

Z trzech systemów dostępu w przypadku energii elektrycznej (negocjowany, regulowany lub pojedynczego dostawcy) oraz dwóch w przypadku paliw gazowych (negocjowany i regulowany) przewidzianych dyrektywami UE, w polskim Prawie energetycznym przyjęto rodzaj połączonego podejścia negocjacyjno-regulacyjnego. Nakłada ono na spółki sieciowe obowiązek zapewnienia dostępu na warunkach uzgodnionych przez strony (warunki obejmują kryteria techniczne i ekonomiczne). Jednakże ustawa upoważnia Prezesa URE do regulowania opłat za dostęp i rozstrzygania sporów dotyczących warunków dostępu, aby przeciwdziałać blokowaniu dostępu przez spółki dystrybucyjne<sup>9)</sup>.

Polska, wzorem UE, przyjęła system stopniowego wprowadzania zasady TPA, aby umożliwić przedsiębiorstwom, jak i odbiorcom energii i gazu, przystosowanie się do nowych warunków<sup>10)</sup>.

<sup>6)</sup> Znaczącym przykładem oficjalnego stanowiska jest dokument przyjęty 17 września 1996 r. przez Radę Ministrów: *Demonopolizacja i prywatyzacja elektroenergetyki*, w którym zawarta jest dyrektywa o urynkowaniu sektora paliw i energii.

<sup>7)</sup> Nie ma wątpliwości, że pełne wykonanie przez polski rząd uzgodnionego na początku lat 90. pakietu reform, w przyjętych ówczesnie terminach, uczyniłoby polski sektor energetyczny jednym z europejskich liderów w liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu oraz przygotowało do spełnienia wszystkich celów i wymagań określonych w stosownych dyrektywach UE.

<sup>8)</sup> Dostęp do rynku to kluczowe zagadnienie, które określa sposób i tempo rozwoju rynków konkurencyjnych. W przypadku sektorów sieciowych (energii elektrycznej czy gazu), istnieją dwa podstawowe obszary kluczowe dla osiągnięcia skutecznej konkurencji, kiedy nie występują elementy monopolu naturalnego. Pierwszy z nich dotyczy procedur i kryteriów, które przedsiębiorstwo musi spełniać, jeśli chce rozpocząć i prowadzić działalność w zakresie wytwarzania, przesyłu, dystrybucji lub obrotu energią elektryczną lub gazem. Drugi dotyczy sposobu i warunków, na jakich strona trzecia ma możliwość dostępu do sieci. Oba zagadnienia budziły żywe zainteresowanie i kontrowersje podczas prac legislacyjnych nad dyrektywą UE w zakresie energii elektrycznej i gazu, podobnie jak i podczas prac nad polskim Prawem energetycznym.

<sup>9)</sup> Chociaż rozporządzenie wprowadzające harmonogram otwarcia rynku jest formalnie obowiązujące, to większość uprawnionych klientów nadal nie wykorzystuje możliwości wyboru dostawcy energii i gazu. Więcej na ten temat w artykule przygotowanym przez Departament Promowania Konkurencji URE: *Realizacja zasady TPA w elektroenergetyce w 2002 r.*, Biuletyn URE nr 4/2003.

<sup>10)</sup> Kwestię harmonogramu dostępu do sieci reguluje rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 20 stycznia 2003 r. w sprawie harmonogramu uzyskiwania przez odbiorców prawa do korzystania z usług przesyłowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 17, poz. 158). Zgodnie z rozporządzeniem stopień otwarcia rynku ener-

Otwarcie polskiego rynku energii elektrycznej i gazu na konkurencję zewnętrzną nastąpi w momencie przystąpienia Polski do Unii, tj. 1 maja 2004 r.<sup>11)</sup>, jest to więc ostateczny termin wycofania preferencji dla krajowej elektroenergetyki i gazu. O ile jednak perspektywy szybkiego rozwoju konkurencji na rynku energii elektrycznej rysują się dość zachęcająco<sup>12)</sup>, to sytuacja w sektorze paliw gazowych jest znacznie mniej obiecująca. Opóźnienie restrukturyzacji PGNiG SA powoduje, że brak jest warunków do rozwoju funkcjonowania efektywnego, konkurencyjnego rynku gazu.

### **Regulacja przedsiębiorstw sieciowych**

Pierwsze doświadczenia unijne we wprowadzaniu obu dyrektyw energetycznych na rynku wewnętrznym energii i gazu dowodzą kluczowego znaczenia właściwej regulacji wobec przedsiębiorstw pozostających naturalnymi monopolami, treścią której jest:

- regulacja taryf – polskie rozwiązania przewidują regulację typu *ex-ante*<sup>13)</sup>; w porównaniu z regulacją typu *ex-post*, pozwala ona na bardziej skuteczną kontrolę monopolistycznych spółek; warunkiem wstępnym przełamania monopolistycznej pozycji spółek sieciowych jest skuteczna regulacja taryf na dostęp i użytkowanie sieci<sup>14)</sup>,
- rozdzielność w księgowaniu – polski ustawodawca przywiązywał wielkie znaczenie do tego zagadnienia; stosowny zapis nakłada na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek prowadzenia osobnych rachunków finansowych<sup>15)</sup> w sposób umożliwiający oszacowanie kosztów stałych i zmiennych oraz przychodów osobno dla każdego rodzaju działalności – wytwarzania, przesyłu i dystrybucji, dla każdego rodzaju paliwa i nośnika energii, jak również dla każdej z taryf,
- regulacja działalności inwestycyjnej – jedną z podstawowych przeszkód w rozwoju konkurencyjnego rynku energii jest wydajność sieci łączących krajowe systemy przesyłowe;

---

gii elektrycznej będzie stopniowo zwiększany, i tak od 1 stycznia 2002 r. prawo do korzystania z usług przesyłowych zostało przyznane odbiorcom zużywającym energię elektryczną w wielkości nie mniejszej niż 10 GWh, a od 1 stycznia 2003 r. – nie mniejszej niż 1 GWh. Po 1 stycznia 2006 r. prawo to uzyskają wszyscy odbiorcy. W przypadku odbiorców gazu od 1 stycznia 2004 r. skorzystać z zasady dostępu do sieci mogą odbiorcy, którzy w 2003 r. zużyli co najmniej 15 mln m<sup>3</sup> gazu. Pozostali odbiorcy uzyskają to prawo z 1 stycznia 2006 r.

Ze względu na konieczność implementowania nowych dyrektyw energetycznych (2003/54/WE oraz 2003/55/WE), w których nastąpiło przyspieszenie otwarcia rynku i zmiana kategorii uprawnionych odbiorców (z ilości zużycia na odbiorców będących lub nie będących gospodarstwami domowymi), może zaistnieć konieczność zmiany istniejącego rozporządzenia. Więcej na ten temat w artykule M. Dudy: *Implikacje Dyrektywy 2003/54/EC dla krajowego rynku energii elektrycznej*, Biuletyn URE nr 5/2003.

<sup>11</sup> Ustawa z 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2002 r. Nr 135, poz. 1144) dostosowała ustawę Prawo energetyczne do funkcjonowania w zjednoczonej Europie. Część przepisów zaczęnie obowiązywać dopiero z chwilą uzyskania pełnego członkostwa, czyli 1 maja 2004 r.

<sup>12</sup> Nie ulega wątpliwości, iż polska elektroenergetyka, za sprawą zmian struktury organizacyjnej z początku lat 90., jest obecnie znacznie bardziej predysponowana do wdrażania mechanizmów rynkowych niż gazownictwo. Podjęty w ostatnim czasie trud uwolnienia operatora systemu przesyłowego (PSE SA) od zobowiązań wynikających z KDT jest z pewnością działaniem przybliżającym nas do rynku. Rada Ministrów 29 lipca 2003 r. przyjęła stosowny program, zakładający jednoczesne rozwiązanie wszystkich KDT z mocy prawa, za wypłatą godziwego odszkodowania. Obecnie (grudzień 2003 r.) trwają końcowe prace nad projektem ustawy wdrażającej ten program.

<sup>13</sup> Patrz więcej w rozdziale 3.1.

<sup>14</sup> Polskie prawo energetyczne nakłada na wszystkie koncesjonowane przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek sporządzania taryf i przedkładania ich do zatwierdzenia przez Prezesa URE. Ponadto ustawa daje regulatorowi prawo zwalniania z tego obowiązku tych podmiotów, które prowadzą działalność w warunkach konkurencji. W zamiarze takiego rozwiązania było umożliwienie rozwoju konkurencji w wytwarzaniu i obrocie, utrzymując regulację cen dla działalności przesyłowej i dystrybucyjnej. Pomimo krótkiego okresu, w jakim obowiązuje regulacja, poczyniono obserwację, że istnieją duże możliwości redukcji kosztów przez spółki energetyczne – obserwację, która nie dziwi, zważywszy, że stary system nie generował żadnych zachęt do poprawy wydajności.

<sup>15</sup> Spółki energetyczne ciągle mają kłopoty z przestrzeganiem tych wymagań. Kontrowersje dotyczące sposobu i szczegółowości podziału kosztów stanowią, jak dotąd, najpoważniejszy problem w procesie rozpatrywania wniosków taryfowych.

niewystarczająca przepustowość linii przesyłowych opóźnia wolny obrót energią elektryczną i gazem; z tego względu konieczny jest właściwy system zachęt i różnego rodzaju przedsięwzięć dla rozwoju sieci łączących<sup>16</sup>; polskie rozwiązania prawne w zakresie inwestycji spółek sieciowych mają formę nałożonego na przedsiębiorstwo zobowiązania do uzgadniania projektów planów rozwoju z Prezesem URE<sup>17</sup>; procedura uzgadniania projektów planów stwarza możliwości zachęcania spółek do eliminowania ograniczeń w dostępie do sieci (TPA) i promowania w ten sposób konkurencji w wytwarzaniu i dostawie energii i paliw; ponadto od momentu wstąpienia do UE Polska – zarówno na szczeblu administracji rządowej, jak i operatorów systemów przesyłowych gazowego i elektroenergetycznego – jest zobowiązana do współpracy z KE w sprawach wspierania rozwoju transeuropejskich sieci przesyłowych.

Generalnie przyjęte w Polsce rozwiązania regulacyjne zgodne są nie tylko z intencjami dyrektyw energetycznych UE, ale także zapewniają właściwe instrumenty rozwiązywania kwestii o podstawowym znaczeniu dla rozwoju konkurencyjnych rynków energii i paliw gazowych. Odnosi się to głównie do liberalnych rozwiązań w zakresie koncesjonowania i zasad oraz procedur regulacji cen i działalności inwestycyjnej spółek sieciowych. Polskie rozwiązania regulacyjne przewidują również wymagania prowadzenia osobnych rachunków kosztów dla poszczególnych zakresów działalności energetycznej. Dąży się też do zapewnienia właściwych ram prawnych dla funkcjonowania operatora systemu przesyłowego<sup>18</sup> oraz promocji – bardzo istotnej w polityce UE kwestii – odnawialnych źródeł energii<sup>19</sup>.

Jest jednak kilka zagadnień w nowych dyrektywach energetycznych, które spowodują zmiany w polskim prawie i w systemie regulacji<sup>20</sup>. W szczególności trzeba dokonać nie tyle samego dostosowania litery naszego Prawa energetycznego, co raczej zmienić „ducha” tej ustawy, eliminując z niej zarówno niejasne i kontrowersyjne przepisy (jak chociażby przepis art. 45b), jak i całą ekлекtyczną spuściznę po ustawie o gospodarce energetycznej z 1984 r., skutecznie odwołującą odpowiedzialność organy administracji rządowej od skoncentrowania prac i

<sup>16</sup> Symptomatyczna jest determinacja KE w sprawie promocji infrastruktury technicznej połączeń międzynarodowych i międzysystemowych, ostatnim przykładem takiego stanowiska jest sporządzenie listy priorytetowych projektów szybkiego startu – *Energy networks: List of priority Quick – start projects to boost growth, Energy Europe*, November 14, 2003 – 635 (więcej na ten temat w rozdziale 5).

<sup>17</sup> Plany te określają sposoby zaspokojenia obecnego i przyszłego popytu na energię oraz gaz i są opracowywane dla obszaru, na którym działa dane przedsiębiorstwo. Muszą one zawierać: przewidywany zakres dostaw energii elektrycznej i gazu, przedsięwzięcia w zakresie modernizacji i rozbudowy sieci i ewentualnie rozwoju nowych źródeł gazu lub energii (w tym źródeł niekonwencjonalnych), przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie paliw i energii u odbiorców, przewidywane sposoby finansowania inwestycji, przewidywane przychody niezbędne do realizacji planów. Mają one za zadanie racjonalizować przedsięwzięcia inwestycyjne spółek i połączyć inwestycje przedsiębiorstw z potrzebami odbiorców w zakresie warunków przyłączeń oraz dostaw energii elektrycznej i paliw gazowych.

<sup>18</sup> Program restrukturyzacji kontraktów długoterminowych (KDT) na zakup mocy i energii elektrycznej, zawartych pomiędzy Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi SA a wytwórcami energii elektrycznej – przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu 29.07.2003 r.

<sup>19</sup> Kwestię promowania źródeł odnawialnych i produkujących energię elektryczną w skojarzeniu, reguluje szczegółowo rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 30 maja 2003 r. w sprawie szczególnego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z ciepłem (Dz. U. z 2003 r. Nr 104, poz. 971). Zgodnie z rozwiązaniami prawnymi w nim zawartymi MGPIPS nakłada na spółki przesyłowe i dystrybucyjne obowiązek zakupu energii ze źródeł niekonwencjonalnych lub z produkcji skojarzonej energii elektrycznej i ciepła. Ponadto minister określa szczegółowy zakres tego zobowiązania i sposób uwzględniania kosztów zakupu w taryfach.

<sup>20</sup> Dyrektywy wprowadziły m.in. minimalne wymagania dotyczące kompetencji organu regulacyjnego, co będzie wymagało rozszerzenia zakresu kompetencji polskiego regulatora; rozszerzyły zakres ochrony konsumenta; zmiany będzie również wymagał harmonogram dostępu do sieci, co związane jest z przyjęciem innego podziału odbiorców uprawnionych do skorzystania z dostępu do sieci (odbiorcy będący lub nie będący gospodarstwami domowymi); rozszerzone zostały postanowienia dotyczące funkcjonowania OSP i OSD. Szerzej na temat wprowadzonych zmian w rozdziale 3.

wszelkiej działalności na tym, co najważniejsze. A najważniejsze jest promowanie rynku, usuwanie barier jego rozwoju i funkcjonowania, rzeczywiste przeciwdziałanie sile monopoli sieciowych a nie powoływanie komisji kwalifikacyjnych czy też sprawdzanie metek elektrycznych urządzeń gospodarstwa domowego<sup>21</sup>). Trzeba niemal od początku uregulować również i te kwestie, które są istotne dla KE i wymagają szczegółowego raportowania. Zaliczyć do nich niewątpliwie można bezpieczeństwo energetyczne (rozwój nowych mocy wytwórczych) i funkcjonowanie jednolitego europejskiego rynku energii (rozwój konkurencji). Nie jesteśmy jeszcze dziś właściwie w tych pracach zaawansowani.

Zapewne zmian wymagać także będą tak przepisy jak i praktyka, związane z usytuowaniem w strukturze władzy regulatora w osobie Prezesa URE wbrew obiektywnym potrzebom skutecznie deprecjonowanego i osłabianego niemal od momentu ustanowienia. A sprawa wbrew pozorom wcale nie jest bagatelna. Idzie bowiem o skuteczne współdziałanie z Radą Europejskich Regulatorów Energetyki (CEER) oraz Grupą Regulatorów Europejskich dla energii elektrycznej i gazu (ERGEG)<sup>22</sup>). Od tej współpracy zależy może sporo, przede wszystkim zaś wkomponowanie polskiej energetyki w struktury rynku europejskiego. Nie ma wątpliwości, iż lepiej może to uczynić regulator i niezależny, i kompetencyjnie lepiej wyposażony, dysponujący narzędziami polityki gospodarczej o rzeczywistej a nie werbalnej sile sprawczej. Przy okazji warto zasygnalizować konieczność zerwania ze stereotypem nie wytrzymującym krytyki. Nie idzie o to, by bezkrytycznie dzięki temu bronić interesów polskiej energetyki. Idzie o to, by urzeczywistnić takie mechanizmy rynkowe i narzędzia regulacji, by beneficjentem zmian był przede wszystkim końcowy konsument energii.

Wszystko to przyczyni się do zmiany w spełnianiu roli regulatora przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. To, na czym skupia się zainteresowanie regulatora i większość jego działań, tj. ta część działalności energetycznej, która ze względu na immanentne cechy monopolu naturalnego – czyli działalność sieciowa – wymaga specjalnej uwagi, będzie powodowała znacznie więcej pracy niż dotychczas ale innej. Najprawdopodobniej zacznie on wypełniać rolę wyspecjalizowanej agencji rządu, oceniającej celowość zamierzeń inwestycyjnych, ich przestrzenną alokację i efektywność ekonomiczną, pełniąc funkcję koordynatora i technicznego rzeczoznawcy przedsięwzięć rozwojowych, jak również ich zgodności ze standardami rozwoju i dostępności społecznej oraz przestrzennej infrastruktury energetycznej. Tak więc, do obecnych zadań: koncesjonowania oraz oceny kosztów uzasadnionych i zgodności taryf z obowiązującym prawem, dojdą zupełnie nowe zadania, do których regulator musi się odpowiednio przygotować.

Jednym z takich wyzwań stojących już dziś przed regulatorem, w niewielkim stopniu dotąd realizowanym, jest promowanie konkurencji.

W tym kontekście na uwagę zasługuje sprawa tzw. konsolidacji. Konsolidacja pionowa energetyki, tzn. łączenie wytwarzania z przesyłem i dystrybucją, oznacza, że dajemy wytwórcom przyzwolenie na bycie nieefektywnymi, gdyż nie istnieje żaden mechanizm, który wymusiłby poprawę efektywności. Zatem każdy wydatek, zarówno zasadny, jak i chybiony, będzie skrupulatnie przenoszony na odbiorcę końcowego.

Nie jest prawdą, że administracyjny zakaz pionowego łączenia jest dyskryminowaniem polskich przedsiębiorstw. Zakaz konsolidacji pionowej to raczej preferowanie polskiego odbiorcy. Zachodnie koncerny – RWE, E.ON czy Tractabel<sup>23</sup>) – mają poszczególne obszary

<sup>21</sup> Chodzi tu o przepis art. 52, dotyczący m.in. efektywności energetycznej tego rodzaju urządzeń, co powinno znaleźć potwierdzenie na etykiecie każdego wyrobu. Niewypełnienie takiego obowiązku usankcjonowane jest karą na podstawie art. 56.

<sup>22</sup> Patrz rozdział 5.

<sup>23</sup> Osoby postulujące konsolidację pionową polskiej elektroenergetyki i odwołujące się przy tym do wzorców unijnych, zdają się zapominać o jeszcze jednej istotnej okoliczności. Otóż obecny kształt zachodnioeuropejskich przedsiębiorstw energetycznych jest rezultatem sekularnej budowy tych struktur, na podbudowie teorii monopolu naturalnego. Innymi słowy, państwa europejskie nigdy nie przeprowadziły podobnej do polskiej reformy struktur organizujących energetykę. Nam, i brzmi to paradoksalnie, umożliwiła to gospodarka realnego socjali-

działania (źródła wytwarzania, przesył czy dystrybucję) umiejscowione w różnych krajach, nie jest to więc taka konsolidacja pionowa, jakiej domagają się polskie przedsiębiorstwa. Nie ma natomiast przeszkód, aby polscy wytwórcy kupowali sieci np. w Hiszpanii czy Szwecji.

Nie należy się obawiać również związku kapitałowego. Powiązania kapitałowe firm zachodnich to efekt realizacji elementarnej zasady Unii Europejskiej: swobody przepływu kapitału. Dlatego regulator może zaakceptować kapitałową integrację pionową, tzn. połączenie w jednej grupie kapitałowej wytwórcy, dystrybucji, obrotu itd., ale nie powinien zgodzić się na jej przestrzenne zintegrowanie, czyli powołanie do życia na danym terytorium jednego wielozakładowego przedsiębiorstwa<sup>24</sup>). Ucierpi na tym odbiorca, a przedsiębiorstwo nie będzie skłonne do poprawy własnej efektywności gospodarowania.

Rynek jako pewien mechanizm alokacji działa głównie na rzecz odbiorcy, a nie sprzedawcy i zgodnie z zasadami konkurencyjnymi to odbiorcy mają dokonać wyboru i taką możliwość wyboru należy im stworzyć.

Przy czym, tam gdzie mamy do czynienia z działalnością taryfowaną, regulowaną, trzeba jednak określać pewne zasady – chociażby dotyczące zwrotu z kapitału. Natomiast zwrot z kapitału w działalności konkurencyjnej nie podlega żadnym ograniczeniom.

Wokół roli regulatora narosło wiele mitów i nieporozumień. Celowo też eksponowano rzekomo ogromną jego władzę, wprowadzając *a priori* pewne ustawowe ograniczenia. Praktyka regulacyjna bezspornie dowiodła, że obawy były bezpodstawne. Przeciwnie, mimo że Prezes URE działa na rzecz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców energii i paliw (celu w gruncie rzeczy – immanentnie sprzecznego), nie został właściwie wyposażony w odpowiednie narzędzia. To przedsiębiorstwo energetyczne jest autorem taryfy, a regulator może ją tylko przyjąć lub nie. Konieczność godzenia dwóch przeciwstawnych obowiązków nałożonych przez ustawodawcę, tj. pokrycia kosztów uzasadnionych działalności przedsiębiorstwa oraz ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen jest realizowana poprzez zastosowanie ograniczeń w formule regulacyjnej, gdzie przedmiotem regulacji jest cena wskaźnikowa<sup>25</sup>). Nie podlega dyskusji, iż w aktualnie realizowanym procesie regulacji znaczną przewagę zyskały przedsiębiorstwa, bowiem to po ich stronie pozostaje inicjatywa uruchomienia regulacji do nich adresowanych.

Wydaje się, że są potrzebne dalsze zmiany w kompetencjach Prezesa URE, które wzmocniłyby jego pozycję autonomicznego regulatora w sposób istotny<sup>26</sup>) i dlatego przede

---

zmu, a tak naprawdę to jej upadek. Wydaje się, że współczesny stopień komplikacji stosunków gospodarczych i własnościowych uniemożliwia przeprowadzenie podobnych przedsięwzięć tak w Europie, jak i na świecie. Komisji Europejskiej nie pozostaje zatem nic innego, jak robić „dobrą minę do złej gry” i sięgać po swoiste substytuty w postaci wyodrębnienia księgowego przedsiębiorstw energetycznych, bez ingerowania w struktury własnościowe. Nie podlega jednak dyskusji, iż najskuteczniejszym sposobem rozdzielenia działalności poddanej regulacji rynkowej oraz działalności poddanej regulacji administracyjnej byłyby zmiany własnościowe.

<sup>24</sup> Trudno wyobrazić sobie, jak w sytuacji pełnej konsolidacji pionowej regulować działalność sieciową, czyli świadczenie usług przesyłowych. W przypadku organicznego zlania się kosztów nie sposób uniknąć np. subsydiowania skrośnego. Regulacja musiałaby się wtedy zmienić w szczegółowy audyt, a przecież w imię postulowanej swobody działania przedsiębiorstw z sektora należałoby przeciwnie – stosować pewne uproszczenia. Nie ma powodu, dla którego regulator miałby upodobnić się do centralnego planisty i rozstrzygać o każdej cenie i stawce, których jest w rzeczywistości zbyt wiele, a przecież każdy warunek zawarty w taryfie to potencjalna podstawa roszczeniowa dla energetyków. Być może będzie się dążyć do uproszczenia różnych grup i podgrup oraz stawek.

<sup>25</sup> Nie ma ona jednak waloru stabilności (opierając się *de facto* na dwóch zmiennych) i co więcej – nie może być wykorzystywana do bezpośredniego oddziaływania na poziom płatności odbiorców energii.

<sup>26</sup> W cytowanym *Programie restrukturyzacji KDT...* jest zapowiedź wprowadzenia skuteczniejszych narzędzi dla Prezesa URE, m.in. autonomicznego wyznaczania ceny energii dla wytwórców, narzędzi podziału przedsiębiorstw wytwórczych i odsprzedaży zdolności produkcyjnych itd. W porównaniu do stanu dzisiejszego winien on mieć możliwości aktywniejszego działania – w tym zatwierdzenia instrukcji Operatora Systemu Przesyłowego. Uprawnienia URE winny być rozszerzone o prawo wnoszenia – poprzez Premiera lub Sejm – uwag i inicjatyw dotyczących zmian zapisów w rozporządzeniach wykonawczych, których stosowanie może prowadzić do ograniczania zasad wolnej konkurencji na rynkach energii (ale – z zachowaniem finansowej odpowiedzialności



wszystkim należy przywrócić bezpośrednią zależność od Premiera. Prezes URE w stosunku do przedsiębiorców musi mieć atrybuty, które umożliwią realizację ogłoszonej przez rząd polityki energetycznej państwa.

Rodowód regulacji w Polsce nie jest długi i właściwie dopiero teraz stajemy w obliczu pewnych wyzwań, które będzie trzeba pokonać. Przed nami długie lata – regulacja będzie się rozwijać korzystając z nowych instrumentów, tym bardziej po wstąpieniu do UE. Jest pewną światową prawidłowością paralelny rozwój danego rynku oraz zasad i technik jego regulowania. Dotyczy to zwłaszcza rynków wysoko zorganizowanych (np. pieniężnych, kapitałowych), do miana których pretenduje zapewne i rynek energii. Innymi słowy, wraz z rozwojem stosunków rynkowych ewoluować będą formy i zakres ingerencji państwa.

Pozytywne skutki działań regulacyjnych, co potwierdzają doświadczenia międzynarodowe, mogą ujawnić się dopiero po kilku latach. Nie oznacza to jednak, że działalność regulacyjna nie mogłaby podlegać równocześnie postępującej liberalizacji i tworzeniu obszarów większej swobody dla inicjatywy przedsiębiorców.

### 6.3. Rekomendacje dla polskiej polityki energetycznej

Podstawowe różnice pomiędzy polskim sektorem energetycznym a energetyką unijną – w warstwie rzeczowej – przede wszystkim dotyczą struktury paliw pierwotnych<sup>27)</sup>, bilansu mocy zainstalowanych a wykorzystywanych (zbyt duże rezerwy), mniejszej sprawności urzędów wytwórczych i przesyłowo-dystrybucyjnych itd.

Najważniejsze są jednak różnice w warstwie funkcjonalnej, czyli jaka jest struktura polskich przedsiębiorstw energetycznych, jaka jest ich siła ekonomiczna i zarazem korporacyjna, zbyt silnie jeszcze dominująca nad interesami odbiorców, czyli wszystko to, co jest inne na polskim rynku energii od warunków w Unii Europejskiej i co powoduje, że energia w Polsce nie jest tania. Energochłonność polskiej gospodarki jest co najmniej 2 do 3 razy większa niż w krajach Unii Europejskiej<sup>28)</sup>, a jednocześnie Polska charakteryzuje się relatywnie niskim rocznym poziomem konsumpcji energii na jednego mieszkańca<sup>29)</sup>. To jest syntetyczna miara wszystkich różnic i to charakteryzuje skalę wyzwań, jakie stoją przed polską energetyką, bo przecież nie pozostaje nam nic innego, jak zmierzać do standardów europejskich i tym standardom sprostać.

W wyjściowej wersji stanowiska negocjacyjnego<sup>30)</sup> o przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska zadeklarowała wdrożenie całości *acquis communautaire* w obszarze energia z wyjątkiem przepisów dotyczących obowiązkowych zapasów paliw<sup>31)</sup>.

---

przedsiębiorstw uczestniczących w tym rynku). URE powinno chronić interes odbiorców przed wykorzystywaniem przez przedsiębiorstwa energetyczne pozycji monopolistycznej bądź dominującej na rynku.

<sup>27</sup> W porównaniu z krajami europejskimi Polska dysponując znacznymi zasobami paliw stałych, utrzymuje ich dominujący udział w krajowym bilansie paliw (ok. 64,2% w 2000 r.), chociaż w ostatnim dziesięcioleciu zaobserwowano wyraźne zmiany w strukturze bilansu: na rzecz zwiększania udziału ropy naftowej i gazu ziemnego. Stopień dywersyfikacji, w wyniku importu, zasilania energetycznego gospodarki polskiej ulega w ostatnich latach sukcesywnej poprawie i kształtuje się na podobnym jak w Unii Europejskiej poziomie. Wskaźniki charakteryzujące stan zapasów paliw stałych w Polsce są obecnie zbliżone do wskaźników w UE. Sukcesywnie powiększane są zdolności magazynowania gazu ziemnego, jednak zapasy tego paliwa są nadal znacznie mniejsze od zapasów w większości krajów UE. Trzeba odnotować, że w większości krajów UE użytkowana jest dodatkowo energia jądrowa, nie występująca w Polsce.

<sup>28</sup> Analizując wskaźnik energochłonności PKB okazuje się, że energochłonność polskiej gospodarki jest wyższa o 200% od gospodarki niemieckiej, 250% – francuskiej i 230% – angielskiej.

<sup>29</sup> W tym najważniejszego nośnika – energii elektrycznej. W odniesieniu do spożycia w krajach Unii Europejskiej – nasz poziom kształtuje się zaledwie gdzieś na poziomie ok. 70% zużycia energii tamże.

<sup>30</sup> Otwarcie negocjacji nastąpiło 12 listopada 1999 r., a zamknięcie 27 lipca 2001 r.

<sup>31</sup> W tej sprawie, a konkretnie w odniesieniu do obowiązku utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej i/lub paliw płynnych – chodzi o implementację Dyrektywy 68/414/EWG zaktualizowanej Dyrektywą 72/425/EWG – Polska uzyskała okres przejściowy do 31 grudnia 2008 r. Wystąpiliśmy jeszcze o dodatkowy okres przejściowy w odniesieniu do jednej z najnowszych dyrektyw Rady UE i Parlamentu Europejskiego, od-

W następstwie uzgodnień negocjacyjnych, rząd w 2002 r. przyjął zrewidowane założenia polityki energetycznej Polski do roku 2020 r.<sup>32)</sup>, w których przewidziane zostały, w odpowiedniej perspektywie czasowej, przedsięwzięcia mające na celu wzrost konkurencyjności sektora energetycznego oraz nowy program prywatyzacji i restrukturyzacji sektora gazowego.

Zbliża się kolejny, ustawowo określony<sup>33)</sup>, termin aktualizacji założeń polityki energetycznej Polski do roku 2020, dlatego warto próbować formułować stosowne rekomendacje.

Wiele spraw wymaga nadal zdecydowanej polityki państwa i skutecznych regulacji, szczególnie w zakresie dokończenia przekształceń strukturalnych – we wszystkich aspektach: własnościowym, organizacyjnym, funkcjonalnym, przestrzennym, dlatego zagadnienie priorytetów wspólnych dla całej energetyki może znaleźć rozwiązanie tylko na gruncie polityki państwa.

Ustanawiając w polityce energetycznej zasady trzeba dokonać wyboru – w czyim interesie ma działać rząd i organy władzy publicznej. Naturalnym celem działania władzy jest interes publiczny. Rząd nie może preferować sektora i tak powinien rekomendować/stanowić prawo, aby branża energetyczna służyła odbiorcom, czyli interesowi publicznemu.

Najwyższy czas zerwać z praktyką – dogmatem, że bezpieczeństwo musi drogo kosztować a jego gwarantom (tj. energetykom) należą się stosowne korzyści, czyli że interes energetyki jest interesem państwa. A przecież interesem narodowym Polski jest dostępna, tania i dobrej jakości energia.

Za podstawowy priorytet rządu trzeba uznać zapewnienie bezpieczeństwa i ciągłości dostaw dostępnej cenowo energii. Analogiczne cele leżą u podstaw idei tworzenia jednolitego europejskiego rynku, a dotychczasowe doświadczenia rynków europejskich pokazują, że realna liberalizacja niesie ze sobą redukcje cen, większe możliwości wyboru dla konsumentów i poprawę jakości świadczenia usług.

Państwo musi raz na dłuższy czas określić swoją politykę odnośnie węgla kamiennego i gazu ziemnego jako podstawowych „zewnątrznych” paliw dla energetyki (uznajemy, że kwestia węgla brunatnego pozostaje zagadnieniem „wewnętrznym” branży). Rząd wspólnie z parlamentem muszą zaprojektować długofalowy program relacji cen, zapotrzebowania, za-

---

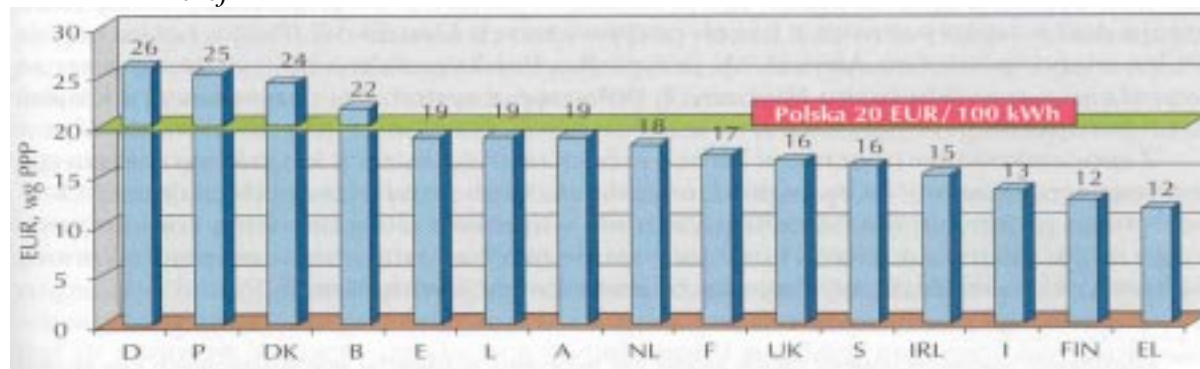
noszące się tym razem zarówno do obszaru środowisko, jak i energia. Jest to dyrektywa 2001/80/WE w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania paliw. Proponowane w niej normy implikują nowe, poważne inwestycje w sektorze energetycznym. Dlatego po wielomiesięcznych bezpośrednich dyskusjach ze środowiskiem energetyków oraz konsultacji z Komisją Europejską i państwami członkowskimi UE, Polska wystąpiła z dobrym uzasadnieniem i uzyskała na wdrożenie tej dyrektywy: okres przejściowy – od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2015 r. na emisje dwutlenku siarki, od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2017 r. na emisje pyłów i od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. na emisje tlenków azotu – dla wszystkich polskich elektrowni i elektrociepłowni, które znalazły się na liście załączonej do polskiego stanowiska negocjacyjnego dotyczącego tej dyrektywy.

<sup>32)</sup> Do marca 2002 r. obowiązywał dokument „Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.”. Rada Ministrów 2 kwietnia 2002 r. przyjęła nowy, „Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2002 r. wraz z załącznikami”: Zał. nr 1: Krótkoterminowa prognoza rozwoju sektora energetycznego kraju, Zał. nr 2: Sektor energii – członkostwo w Unii Europejskiej (ze względu na temat referatu wart szczególnej uwagi), Zał. nr 3: Obywatel, rynek, konkurencja – Przekształcenia organizacyjne, strukturalne i własnościowe sektora paliwowo-energetycznego, Zał. nr 4: Informacja o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez rząd w tym zakresie.

<sup>33)</sup> Określa to art. 13 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne. Wydaje się jednak, że na dziś nie tyle ważne jest wypełnienie tej normy ustawowej i dokonanie w określonym terminie oceny i ewentualnej korekty założeń polityki energetycznej, co jej odciążenie od zbędnego balastu nadmiaru obowiązkowo ujmowanych w niej obszarów oddziaływania państwa. Jeśli bowiem popatrzymy na zapis art. 15, który określa, co szczegółowo powinny zawierać i przesądzać założenia polityki energetycznej, to łatwo zauważymy, jak wiele wymienionych tam zagadnień jest przedmiotem innych dokumentów lub programów rządowych (np. działania w zakresie ochrony środowiska), albo ze swej istoty nie poddają się przekonującym rozstrzygnięciom w tego rodzaju dokumencie (np. polityka cenowa). Co do tej ostatniej bowiem, wystarczy, że zasady cenotwórstwa zostały zamieszczone w ustawie – Prawo energetyczne, w oparciu o które dokonuje się ustalenia cen regulowanych. Pozostałych, wynikających z gry rynkowej, wtłoczyć w ramy dokumentu rządowego i to a priori, się nie da i nie ma takiej potrzeby.

opatrzenia i transportu dla relacji węgiel – gaz. Bez tego konkurencyjny rynek energii elektrycznej, oparty o przejrzystość kosztów, pozostanie fikcją. Uczestnicy rynku energii muszą od rządu otrzymać jakąś formę gwarancji utrzymania zaprojektowanych wcześniej relacji węgiel – gaz, inaczej inwestorom nie opłaca się ryzyko, albo opatrzą je tak wysoką marżą zysku, że wywinduje to krajowe ceny energii ponad rzeczywiste potrzeby.

Rysunek 6.1. Przeciętne ceny za energię elektryczną w sektorze gospodarstw domowych\* w krajach UE i w Polsce w 2001 r. (EUR/100 kWh) według parytetu siły nabywczej



Źródło: J. Berbeka, K. Berbeka, *Analiza zmian obciążeń budżetów gospodarstw domowych z tytułu wdrożenia Dyrektyw 88/609/EEC oraz 2001/80/WE*, Biuletyn URE nr 4/2003.

Kolejna kwestia to zdefiniowanie miejsca w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym kogeneracji i alternatywnych źródeł energii (OZE). Wydaje się, że ich udział w podaży powinien być pochodną roli, jaką mogą takie źródła energii odgrywać na lokalnych (regionalnych) rynkach energii<sup>34</sup>.

Ochrona wybranego sektora zawsze budzi pytanie o skutki, jakie przyniesie ona dla całej gospodarki i konsumentów. Niska konkurencyjność pozostałych sektorów polskiego przemysłu na rynkach europejskich oraz znaczne obciążenia budżetów domowych wysokimi kosztami energii powinny zmusić rząd do znalezienia rozwiązania, które w perspektywie długookresowej przyniesie największe korzyści społeczne o charakterze uniwersalnym, nie branżowym. Nie wyklucza to sytuacji, że pewna forma wsparcia np. wytwórców energii elektrycznej może być potrzebna<sup>35</sup>.

Generalnie pojawia się jednak wątpliwość: jeżeli już miałyby się przeznaczyć poważne środki z jakże płytkiej kieszeni odbiorcy, to czy nie lepiej wykorzystać je na wzrost, szeroko rozumianej efektywności wykorzystania energii, na rozwój generacji rozproszonej, na efektywne ekonomicznie OZE itp., zamiast przeznaczać je na tych, którzy za sprawą wyłącznie racjonalizacji własnych kosztów, są w stanie funkcjonować samodzielnie i bez angażowania jakiegokolwiek pomocy?

<sup>34</sup> Warunkiem upowszechnienia takich źródeł jest tworzenie warunków porównywalnych cen energii ciepłej przenoszonej do odbiorców za pomocą sieci gorącej wody (lub pary). Nie należy jednak przesadzić z preferencjami dla tych źródeł energii. Powinniśmy ograniczać się do wywiązywania się z przyjętych zobowiązań w ramach Unii Europejskiej. Miejsce to powinno być odpowiednie do możliwości tego rodzaju energetyki w polskich warunkach ekonomicznych.

<sup>35</sup> Może być to realizowane właśnie w formie konsolidacji sektora wytwórczego w dwie silne grupy produkcyjne (PKE i BOT), które być może mogłyby sprostać konkurencji zewnętrznej. Pozwoliłoby to zarazem na rozwiązanie problemu kontraktów długoterminowych, które stanowią jedną z podstawowych barier w budowaniu konkurencyjnego rynku energii.

Fundamentalnym warunkiem zaistnienia jednolitego, konkurencyjnego europejskiego rynku energii elektrycznej jest zapewnienie zdolności przesyłowych między systemami elektroenergetycznymi i gazowymi poszczególnych państw<sup>36</sup>.

W tym kontekście zasadne wydaje się twierdzenie, że w warunkach rynku krajowego wzrost przepustowości połączeń transgranicznych winien być wyznacznikiem stopnia modernizacji sektora, a jego pochodną stopień wygaszania nadwyżek mocy wytwórczych.

W przypadku sektora gazowego problemem gospodarki europejskiej jest koncentracja dostaw tego surowca z trzech podstawowych kierunków (Rosja, basen Morza Północnego, północna Afryka). W przypadku Polski problem ten rysuje się jeszcze wyraźniej z powodu braku fizycznych połączeń z systemami przesyłowymi krajów Unii Europejskiej.

Zapoczątkowany obecnie w Polsce proces restrukturyzacji krajowego sektora gazowego, realizowany m.in. w drodze rozdziału form prowadzonej działalności (dezintegracja pionowa), ma na celu stworzenie warunków dla zaistnienia konkurencyjnego rynku gazu i umożliwić funkcjonowanie mechanizmów regulacyjnych (kontrola kosztów) w sektorze, wymaga także konsekwencji w realizacji.

Odrębna sprawa to aspekty regulacyjne polityki energetycznej. W tej sferze również przychodzi dokonywać wyborów. I tak, za intensyfikacją działań mających wpływ na liberalizację krajowego rynku energii przemawia istnienie infrastruktury regulacyjnej – choć o stopniu uprawnień udzielonych poszczególnym organom regulacyjnym można dyskutować – stanowiącej instrument promowania konkurencji i monitorowania funkcjonowania mechanizmów rynkowych.

Polska winna wykorzystywać przede wszystkim te działania prawno-regulacyjne Unii Europejskiej, które przyczyniają się do osiągnięcia racjonalnych ekonomicznie cen. W warunkach sektorów sieciowych, których bardzo dobrymi reprezentantami jest właśnie elektroenergetyka i gazownictwo, oznacza to równowagę interesów odbiorców i dostawców. Im szybciej będą uruchamiane konkretne rozwiązania liberalizujące funkcjonowanie energetyki – przy racjonalnym poziomie bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię wraz z rosnącym szacunkiem dla środowiska naturalnego – tym lepsza będzie pozycja konkurencyjna polskich przedsiębiorców wobec unijnych i większe będą szanse energetyków na europejskim rynku energii. Osobną sprawą jest pozytywny wpływ na poziom życia polskich rodzin<sup>37</sup>.

Na koniec, powtórzmy, dotychczasowe działania wobec energetyki w Polsce były głównie natury organizacyjnej, którym nie towarzyszył przymus ekonomiczny wobec przedsiębiorstw ekonomicznych. „Renta z komercjalizacji” (poddanie przedsiębiorstw energetycznych reżimowi reguł kodeksowych) byłaby większa, gdyby Skarb Państwa wykorzystał należycie nadzór właścicielski – mówiąc szerzej – gdyby państwo, a przede wszystkim kolejne rządy, działało w interesie ogółu obywateli a nie jedynie poszczególnych grup korporacyjnych (w tym energetyki). Na domiar złego, renta ta nie tylko dawno została wykorzystana, ale i nie dokonała istotnego przewartościowania mentalności energetyków oraz nie zmaterializowała się w możliwościach adaptacyjnych i absorbcyjnych<sup>38</sup> gospodarki – o określonym zaawan-

<sup>36</sup> Dlatego zasadne wydają się starania zmierzające do zwiększenia do 2005 r. przepustowości europejskich sieci przesyłowych energii elektrycznej do 10% zainstalowanych mocy wytwórczych. W przypadku Polski możliwości importowe sieci przesyłowych przekraczają możliwości eksportowe. Na przeszkodzie w tranzyście gazu poprzez narodowe systemy europejskie nie stoją tylko braki przepustowości połączeń międzysystemowych. Obrót gazem może być utrudniony ze względu na surowe wymagania jakościowe nakładane przez poszczególne kraje, niedostateczną harmonizację parametrów technicznych sieci, brak informacji na temat przepustowości połączeń międzysystemowych i brak dostępu do sieci tranzytowych ze względu na ich rezerwowanie przez monopolistyczne koncerny gazowe na podstawie kontraktów długoterminowych.

<sup>37</sup> J. Berbeka, K. Berbeka, *Analiza zmian obciążeń budżetów gospodarstw domowych z tytułu wdrożenia Dyrektyw 88/609/EEC oraz 2001/80/WE*, Biuletyn URE nr 4/2003.

<sup>38</sup> W polskiej literaturze przedmiotu szczególną pozycją analizy tego problemu jest studium: *Czynniki oraz siły adaptacyjne i absorbcyjne w rozwoju społeczno-gospodarczym*, zawarte w pracy A. Łukaszewicza, *Rozwój społeczno-gospodarczy*, Warszawa 1979. Ta kanwa została wykorzystana przez autora w: *Aksesja Polski do Unii*

sowaniu ekonomicznym i cechach strukturalnych – w przededniu pełnej integracji z Unią Europejską.

Dlatego, przy wszystkich zastrzeżeniach związanych z bezpieczeństwem i ciągłością dostaw energii, warunki prawne działalności energetycznej powinny zawierać minimum regulacji branżowych a maksimum powszechnych reguł obowiązujących ogół przedsiębiorców (np. kwestia zwrotu z kapitału, czy też „urynkowienie” ciągu kosztów przenoszonych – węgiel, taryfy transportowe, itp.). Przy czym jest to zarazem sytuacja umykająca świadomości polskich energetyków: wolność ekonomiczna oznacza odpowiedzialność za prowadzoną działalność gospodarczą, w tym także np. za ryzyko upadłości. Dlatego też energetyka jak najszybciej powinna zerwać z arogancką, nieadekwatną już do rzeczywistości tezą, iż „odbiorca za wszystko zapłaci”. Pole niegospodarności pod nazwą „robimy na koszt i ryzyko odbiorcy energii” odchodzi w ekonomiczny niebyt.

Biorąc pod uwagę skromne efekty dotychczasowych reform w energetyce, każda możliwość zmiany musi być dobrze wykorzystana. Sedno działań regulacyjnych polegać musi na kształtowaniu modelu rynku sprzyjającego zaistnieniu konkurencji oraz ułatwieniu dostępu do sieci przesyłowych. Do tego potrzebne jest mądre i skuteczne państwo ze strategią promowania, wspierania rynku, jako jedynej szansy na postęp. Dlatego tak istotne jest włączenie się Polski w europejską dyskusję nad sposobami urzeczywistniania Strategii Lizbońskiej<sup>39)</sup>, szczególnie zaś wykorzystywania takiego instrumentu SL, jak „urynkowienie” w dziedzinach nie zmuszanych dotąd do życia z przymusem walki o efektywność, czyli także i w energetyce. Przy czym z uwagą należy podchodzić i wpiierać wszystkie działania na obszarze UE zapewniające przede wszystkim uczciwą konkurencję.

Sprzężenie dwóch procesów: dokończenia budowy rynku unijnego i jego rozszerzenia po przyjęciu nowych państw stworzy nowe możliwości rozwoju gospodarczego<sup>40)</sup>. Polska powinna uwypuklać efekt synergii, który potencjalnie tkwi w każdej integracji, czyli również w poszerzeniu UE mimo ewidentnego dystansu rozwojowego dzielącego nas od obecnych państw członkowskich.

---

*Europejskiej: adaptacje i absorbcje*, w pracy zbiorowej: *Polska w Unii Europejskiej, szanse i zagrożenia gospodarcze*, Wyższa Szkoła Bankowości, Finansów i Zarządzania im. Profesora Romualda Kudlińskiego w Warszawie, 2002. W książce tej z punktu widzenia tworzenia prawidłowej strategii gospodarczej na uwagę zasługuje tekst J. Kleera: *Polska w Unii Europejskiej: teoria konwergencji i modele adaptacyjne*.

<sup>39)</sup> Patrz więcej w rozdziale 2.

<sup>40)</sup> Poszerzona Unia Europejska stanie się największym wspólnym rynkiem na świecie, obejmującym około 450 mln konsumentów, co spotęguje dodatkowo efekt skali wynikający z integracji gospodarczej i zwiększy konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw na międzynarodowej arenie gospodarczej. Osiągnięcie wymiernych korzyści z tego procesu przez państwa wstępujące będzie możliwe wówczas, kiedy uda się im nadrobić zaległości przede wszystkim w rozwoju infrastruktury.